



Oktober 2008

### **Die Rolle externer Akteure bei der Bewältigung der „Post Election Crisis“ in Kenia**

von Fritz Kopsieker  
Friedrich-Ebert-Stiftung Kenia

Bei der Bewältigung der „Post Election Crisis“ in Kenia haben externe Akteure die entscheidende Rolle gespielt. Dabei ist die Internationale Gemeinschaft ein sehr heterogenes Gebilde - obwohl sie besonders in Krisenzeiten immer wieder zur Intervention aufgefordert wird, existiert sie in der Regel nicht als koordiniert handelnde Einheit. Zu unterschiedlich sind die Akteure, die ihr zugeordnet werden, und zu verschieden sind oft die Interessen, die diese verfolgen. Worauf begründet sich also der jüngste Erfolg externer Intervention in Kenia und wie nachhaltig ist er? Welche Einsichten für künftige Fälle ergeben sich? Es sollen hier die wichtigsten Einflussgrößen und die Umstände für ihren Erfolg aufgezeigt und bewertet werden. Dabei stellt der Text keine abschließende Analyse des Wirkens aller externen Akteure in Kenia dar.

#### **1. Einführung**

Ausgelöst durch die äußerst kontroversen Umstände der Verkündung des Ergebnisses der Präsidentschaftswahlen am 30. Dezember 2007 und der unmittelbar folgenden Amtseinführung von Mwai Kibaki, kam es in weiten Teilen Kenias zum Ausbruch von Gewalt. Etwa 1200 Menschen kamen dabei ums Leben und mehr als 300 000 wurden zu Binnenflüchtlingen.

Aufgrund des entschiedenen und weitgehend konzertierten Eingreifens externer Akteure einigten sich die politischen Kontrahenten im Februar 2008 auf ein Abkommen zur Teilung der Macht und die Gewalt ebte ab.

#### **Deutliche Warnsignale während Kibakis erster Amtszeit**

Das erste Postulat des Konfliktmanagements lautet *Prävention*. Externe Akteure können den Ausbruch gewaltsamer Konflikte nicht verhindern, wenn die betroffene Gesellschaft nicht selbst belastbare Mechanismen zur Vermeidung von Gewalt und zur friedlichen Regulierung aufweist. Im Falle Kenias ist nicht von der Hand zu weisen, dass sich Anzeichen für eine ernsthafte Erosion von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit schon während der ersten Amtszeit von Präsident Kibaki gehäuft hatten. Erinnerung sei hier

z. B. an die fehlende Verfolgung der Schuldigen des Goldenberg-Skandals, an den Anglo-Leasing-Skandal (2003 - 04) und an das Scheitern der Verfassungsreform (2003 - 2005). Die zunächst gründliche Untersuchung des unter Präsident Moi vorgefallenen Goldenberg-Skandals führte unter Präsident Kibaki zu keinerlei ernsthaften Konsequenzen für die Schuldigen. Stattdessen produzierte die neue Regierung schon kurz nach Amtsübernahme ihren eigenen Skandal wegen der Veruntreuung staatlicher Gelder über öffentliche Aufträge an ausländische Briefkastenfirmen. Während enge Vertraute Kibakis hier die Akteure waren, konnte auch nachgewiesen werden, dass der neue Präsident von Anfang an in diese Machenschaften eingeweiht war.

Ebenfalls zu nennen sind der Überfall von staatlichen Sicherheitskräften auf die Redaktions- und Senderäume der Standard News Group (2006), die Initiative der Kibaki-Regierung zur Schwächung des ostafrikanischen Gerichtshofes (2006) sowie die kontroverse Auswahl der Mitglieder der kenianischen Wahlkommission (2007). Außerdem nahm, zumeist im Hintergrund, aber durchaus wahrnehmbar, vom ersten Tag der Präsidentschaft Kibakis im Jahre 2003 eine Ausrichtung des Regierungshandelns nach ethnischen Kriterien wieder zu. Die zunehmende Differenzierung der politischen Landschaft entlang oberflächlicher und machtpolitisch instrumentalisierter Kriterien und Grenzziehungen zwischen verschiedenen Volksgruppen war bereits im Vorfeld der Wahlen ein deutliches Warnsignal.

Diese Symptome wurden von Kenias internationalen Partnern und afrikanischen Nachbarn weitgehend ignoriert bzw. führten nicht zu einschneidenden Änderungen in deren Verhalten. Dieses Versäumnis muss zumindest zum Teil auf eine selektive Wahrnehmung des Handelns der Regierung Kibaki bzw. auf ein Wunschdenken seitens ihrer Partner zurückzuführen sein. Diese Situation ergab sich vermutlich vor allem deshalb, weil die erste Amtszeit Kibakis durch so viel positive Rhetorik und so viel Hoffnung auf eine dauerhafte Abkehr von den vorangegangenen Jahren der autoritären Herrschaft Daniel Arap Moisi begleitet worden war.

Die Reaktionen in Form von Schock und Verwunderung, die auf Seiten der internationalen Partner Kenias beim Ausbruch der „Post Election Crisis“ festzustellen waren, sind vor diesem Hintergrund daher auch mit Vorbehalt zu betrachten. Es ist nicht bekannt, dass es – trotz

verfügbarer Informationen über eine sich verschärfende Situation – zu einem entschiedenen Versuch von außen zur Prävention der tragischen Ereignisse in Kenia gekommen ist. Auch auf der Arbeitsebene wies das Engagement einiger Geber in Kenia zum Teil sehr zweifelhafte Merkmale auf. So wurde zum Beispiel die kenianische Wahlkommission (Electoral Commission of Kenya, ECK) im Vorfeld der Wahlen mit einem zweistelligen Millionenbetrag unterstützt. Eine unabhängige Untersuchung der Leistungen der ECK durch die nach der Krise ins Leben gerufene „Independent Review Commission“ (IREC) stellte der ECK im September 2008 ein vernichtendes Zeugnis hinsichtlich Organisation und Durchführung der Wahlen aus. Alle Schwächen, die diese Untersuchung zutage förderte, waren im Prinzip seit langem bekannt. Dennoch und trotz massiver externer Förderung kam es zum Versagen der ECK am entscheidenden Punkt und damit zur Begünstigung des Ausbruchs von Gewalt. An der Gründlichkeit der Analyse und der Wirksamkeit des Vorgehens so mancher internationaler Partner in den Jahren vor der „Post Election Crisis“ in Kenia darf somit gezweifelt werden. Folglich ist zu vermuten, dass die entschiedene Intervention ausländischer Akteure gegen die jüngste Gewalt in Kenia auch das Produkt eines schlechten Gewissens bzw. eines „Rette-was-zu-retten-ist“-Ansatzes ist. Man hätte im Vorfeld mehr tun können und müssen.

*„As western leaders scramble to prevent Kenya's descent into chaos they should find time to consider their own failure to respond to a crisis that has been long in the making. Seldom has an African tragedy been signalled so far in advance. And seldom have western policymakers been so complicit in a crisis that is turning into Kenya's catastrophe. For the past three years the international donor community, led by the World Bank and supported by the International Monetary Fund, has ignored the warning signs and knowingly backed one of Africa's most corrupt regimes.“*  
„The Financial Times“, 1.1.2008

## **2. Die Ereignisse in Kenia nach den Wahlen 2007**

### **Hohe Erwartungen und Spannungen**

Nach dem Zerfall der Koalition der „National Alliance Rainbow Coalition“ (NARC), die Ende 2002 an die Macht gewählt worden war, dem polarisierenden Streit um die Verfassungsreform der Jahre 2003 bis 2005 und einem aufgeheizten Wahlkampf fanden die Wahlen im Dezember 2007 unter schwierigen Bedingungen statt. Zum einen hatte die politische Entwicklung dazu geführt, dass sich eine nie da gewesene Zahl von KenianerInnen mit hohen Erwartungen an die Wahlen begab. Zum anderen hatten sich – wie später berichtet wurde – Angehörige verschiedener politischer Lager bereits vor dem Wahltag organisiert, um durch Gewaltakte den Ausgang der Wahl in ihrem Sinne zu beeinflussen. Vor diesem Hintergrund führten die Ereignisse um die Verkündung des Ergebnisses der Präsidentschaftswahlen durch den Vorsitzenden der Wahlkommission sowie die Umstände der unmittelbar folgenden offiziellen Amtseinführung von Mwai Kibaki zu einer drastischen Destabilisierung der Lage.

Hinzu kommt, dass im politischen System Kenias der Präsident eine große Machtfülle genießt, die er traditionell bevorzugt zum Wohle seiner eigenen Ethnie ausübt. Immer wieder wird von einer „imperial Presidency“ gesprochen, welche in der Verfassung des Landes verankert sei. Bei der Auseinandersetzung um die Frage nach dem rechtmäßigen Präsidenten Kenias, welche durch die Wahl vom Dezember 2007 nicht entschieden werden konnte, ging es deshalb um handfeste und weitreichende Interessen. Nicht ohne Anlass wird in Kenia aufgrund der engen Verknüpfungen zwischen Politik, Volksgruppe und Wirtschaft auch von Ethno-Kapitalismus gesprochen.

Fast unmittelbar nach der kontroversen Verkündung des Siegers der Präsidentschaftswahlen breiteten sich in weiten Landesteilen Proteste und Gewalt aus. Zunächst wurden besonders die Angehörigen der Volksgruppe der Kikuyu, der auch Kibaki angehört, zu Opfern. Später drehten diese den Spieß zum Teil um, organisierten sich und machten Jagd auf die Angehörigen anderer Ethnien. Gleichzeitig nutzten marginalisierte Bevölkerungsteile und kriminelle Elemente die instabile Lage für ihre Interessen. Gewalttaten, Vertreibungen, Plünderungen und Diebstähle griffen um sich und mischten sich mit genuin politischem Protest. Die staatlichen Ordnungskräfte reagierten vielfach mit übermäßiger Härte und wurden selbst verantwortlich

für zahlreiche Todesfälle. Auch unterhalb der Schwelle offener Gewalt breitete sich eine von politischen Profiteuren bewusst geschürte Aufspaltung der Gesellschaft in die jeweiligen ethnischen Lager massiv aus. Verbale Anfeindungen, Diskriminierung und Misstrauen nahmen in fast allen Landesteilen rapide zu.

### **Die neue Regierung versucht die Krise auszusitzen**

Das Kibaki-Lager bemühte sich nach der Verkündung des Wahlergebnisses darum, schnell Fakten zu schaffen und die Krise klein zu reden bzw. auszusitzen. Gut eine Woche nach seiner umstrittenen Wiederwahl ernannte der Präsident ein Rumpfkabinett, wenig später setzte er die erste Sitzung des Parlaments an. Forderungen der Opposition und des Auslands nach einem Ende der Gewalt und einem Dialog über die politische Lage wurden von Regierungsseite entweder ignoriert oder scharf verurteilt. Die Opposition beharrte ihrerseits auf einem Rücktritt Kibakis und einer Wiederholung der Präsidentschaftswahlen. Während die Gewalt um sich griff, lehnten beide Lager eine Kursänderung ab und machten sich gegenseitig für die Unruhen verantwortlich. Der Regierungssprecher leugnete sogar die Existenz einer Krise und konstatierte etwa am 2. Januar 2008, „*Kenya is not burning and not at the throes of any division.*“ (Regierungssprecher Dr. Alfred Mutua, zitiert in „The Standard“, 13.1.08) Präsident Kibaki selbst trat tagelang nicht in Erscheinung. Seine Parteifreunde forderten die Opposition auf, den gesetzmäßigen Weg zu gehen und ihre Beschwerden bezüglich der Wahl bei Gericht vorzubringen. Diese lehnte einen solchen Schritt ab, weil die kenianische Judikative nicht wirklich als unabhängig gelten kann. Währenddessen drohte das kenianische Gemeinwesen zu zerfallen.

Einen besonders tragischen Hintergrund für diese Entwicklung bildete das von vielen Beobachtern konstatierte nahezu völlige Versagen der kenianischen Elite. Denn nicht nur Berufspolitiker hatten zur Polarisierung mit deutlichen ethnischen Konnotationen in der langen Phase des Wahlkampfes beigetragen. Auch zahlreiche Intellektuelle, Medienorganisationen sowie Vertreter von Kirchen und Nichtregierungsorganisationen hatten sich in eines der beiden großen politischen Lager begeben. Ihnen fehlten nun Legitimität und Autorität, um der Gewalt Einhalt zu gebieten und die politische Kaste wirksam an ihre gesamtgesellschaftliche Verantwortung zu erinnern. Zentrale Teile der oft gerühmten kenianischen Zivilgesellschaft lagen zu entschei-

dender Stunde am Boden. In dieser Situation blieb nur die Intervention externer Akteure, um ein völliges Abgleiten der Lage zu verhindern und auf eine friedliche Suche nach einem Ausweg aus der Krise hinzuwirken.

### **Hohe Einstiegshürden für eine Einflussnahme von außen**

Trotz schneller Reaktion von außen hatte der Prozess externer Intervention von Beginn an große Hürden zu überwinden. Die formal rechtmäßig amtierende kenianische Regierung blieb zunächst bei ihrer „Vogel-Strauß-Haltung“. Eine unmittelbar durch die Afrikanische Union (AU) vorgebrachte Vermittlungsinitiative durch ihren damaligen Vorsitzenden, John Kufuor, wurde vom Kibaki-Lager spontan rundweg abgelehnt.

*„We did not invite him and there are no plans to invite him because we did not see the need to do so since the current crisis emanating from the elections was a Kenyan issue that can be resolved by Kenyans themselves.“*

(Moses Wetang'ula, Außenminister Kenias, zitiert in „The Daily Nation“, 4.1.2008)

Nachdem der diplomatische Druck hinsichtlich einer Vermittlung von verschiedenen Akteuren weiter aufrecht erhalten wurde, spielte die kenianische Regierung den nun nicht mehr vermeidbaren Besuch des AU-Vorsitzenden herunter. *„There is nothing to be mediated. They are age-mates and friends and he (Kufuor) is coming to have a cup of tea with him (Kibaki).“* (Regierungssprecher Dr. Alfred Mutua, zitiert in „The Standard“, 8.1.2008) Erst nach vielen weiteren Vorstößen von außen, der Erarbeitung einer sich anbietenden inhaltlichen Lösung und vor allem einer entschiedenen Vermittlungsmission durch den ehemaligen UN-Generalsekretär Kofi Annan gelang der Durchbruch. Die für diese Entwicklung entscheidenden Faktoren sollen im Folgenden dargestellt werden. Dabei ist festzuhalten, dass sich die jüngeren Ereignisse in Kenia z. T. turbulent und unübersichtlich entwickelten. Dieser Eindruck ist auch im Rahmen einer *ex-post* Analyse nicht völlig aufzuheben.

## **3. Wichtige Merkmale der Interventionen externer Akteure**

### **Masse und Geschlossenheit**

Die Ereignisse in Kenia hatten innerhalb der so genannten internationalen Gemeinschaft auf breiter Front große Betroffenheit und Sorge ausgelöst. In den Wochen der Auseinandersetzung und Vermittlung meldeten sich zahlreiche Akteure wiederholt zu Wort. Die Palette dieser Stimmen reichte von mehreren Regierungschefs westlicher Staaten, den Vorsitzenden der „East African Community“ (EAC) und der AU, der EU-Kommission und dem EU-Ministerrat bis hin zum UN-Generalsekretär und dem UN-Sicherheitsrat. Ebenso äußerten sich verschiedene westliche Außenminister, und diverse Parlamente (besonders der US-Kongress) griffen das Thema auf. Vor Ort in Nairobi befanden sich zahlreiche Diplomaten im Dauereinsatz, um die Lage zu beruhigen und für eine Vermittlung zu sorgen. Der US-Präsidentschaftskandidat Barack Obama meldete sich telefonisch zu Wort, und auch der Papst sandte eine „Botschaft der Hoffnung für Kenia“.

Prägend für das Wirken dieser Akteure war ihr relativ geschlossenes Auftreten. Die an die kenianische Regierung übermittelten Botschaften waren sich inhaltlich sehr ähnlich. Und schon bald schälte sich auch eine übergreifende Einigung auf den richtigen Vermittlungsweg heraus: Alle wesentlichen Stellungnahmen unterstützten uneingeschränkt die Mission des im Auftrag der AU vermittelnden „Panel of African Eminent Personalities“ unter der Leitung von Kofi Annan. Auch gab es keine Lagerbildung im Konzert der internationalen Stimmen. Die kenianischen Konfliktparteien wurden fast unisono zur Beruhigung der Lage und zu politischen Verhandlungen gedrängt. Kein internationaler Akteur schlug sich explizit auf die Seite einer der kenianischen Konfliktparteien.

Im Hintergrund wird auch eine Rolle gespielt haben, dass zahlreiche Staaten Präsident Kibaki keine formellen Glückwünsche zum Wahlsieg übermittelt und damit seine Regierung im Prinzip nicht anerkannt hatten. Von den in diesem Zusammenhang besonders relevanten afrikanischen Staaten hatten bis Mitte Januar 2008, also gut zwei Wochen nach der Verkündung des Wahlergebnisses, nur Uganda, Swaziland, Somalia und Marokko dem kenianischen Präsidenten zum vermeintlichen Wahlsieg gratuliert.

### **Zeitnahe Reaktion, Ausdauer und Bereitschaft zur Eskalation**

Die internationalen Reaktionen auf die Ereignisse in Kenia erfolgten ausgesprochen zeitnah und differenziert. So wurde zum Beispiel die Glaubhaftigkeit der Präsidentschaftswahlen bereits am Tag nach der Verkündung des offiziellen Ergebnisses durch Vertreter der USA, Großbritanniens und der EU in Frage gestellt. Einen Tag später verurteilte UN-Generalsekretär Ban Ki Moon den Verlust von Menschenleben und rief zu einer friedlichen Lösung auf. Über die folgenden Tage wurde der Chor ähnlich lautender Botschaften nicht leiser. Besonders die Vermittlungsbemühungen des inzwischen in Nairobi eingetroffenen AU-Vorsitzenden, John Kufuor, wurden explizit unterstützt (so etwa durch die Regierungschefs der USA, Großbritanniens, Italiens und die EU-Kommission). Die Reaktionen erreichten einen neuen Höhepunkt, nachdem Kibaki sein Rumpfkabinett vorgestellt hatte. Laut Medienberichten führten zum Beispiel der amerikanische Botschafter in Kenia und die zuvor angereiste stellvertretene US-Außenministerin Jendayi Frazer noch am selben Tag einen „frank talk“ mit dem kenianischen Präsidenten.

Am 19. Februar 2008, nachdem immer deutlicher geworden war, dass das Kibaki-Lager nicht bereit war, der Opposition entscheidend entgegen zu kommen, konstatierte die US-Außenministerin, *„It can't be an illusion, power sharing must be real.“* (Condoleezza Rice, zitiert in *„The Standard“*, 19.2.08) Die gleiche Botschaft wurde eine Woche später durch die Europäische Union erneut übermittelt (*„A power sharing deal is a must.“*). Vor einem solchen Hintergrund spezifischer Kritik hätte die neue Regierung ihre Bestrebung, möglichst zur Tagesordnung über zu gehen, nur unter Hinnahme einer empfindlichen Beeinträchtigung ihrer internationalen Beziehungen umsetzen können.

Die Stellungnahmen und Mahnungen internationaler Akteure ebten auch angesichts zunächst fortdauernder politischer Blockade in Nairobi nicht ab. Im Gegenteil, ab Mitte Januar 2008 konnte eine Eskalation verzeichnet werden, die sich darin äußerte, dass verschiedene Akteure begannen, Konsequenzen anzukündigen. Besonders die USA und die Europäische Union prägten das Wort von *„no business as usual“*, sollten die Verhandlungen zwischen den Kontrahenten in Kenia nicht zu einer akzeptablen Lösung führen. Am 24. Januar trat der amerikanische Botschafter in Kenia live im Radio auf und äußerte sich befriedigt darüber, dass er dadurch

das Verbot der Regierung von Live-Berichtserstattungen unterließ. Ein Akt offenen Widerstandes gegen die Linie der kenianischen Regierung. Zwei Tage später brachten zwei US-Senatoren einen Gesetzentwurf in den Kongress ein, in dem Blockieren einer Einigung in Kenia persönliche Konsequenzen (keine Erteilung von Visa, Einfrieren von Guthaben) drohten. Der EU-Ministerrat verband das künftige Engagement mit Kenia explizit mit einem Erfolg der Annan-Initiative. Später schlossen sich die Regierungen Kanadas und der Schweiz der Drohung mit persönlichen Konsequenzen für einzelne Politiker in Kenia an. Am 6. Februar verkündete die US-Regierung, dass zehn kenianische Parlamentsabgeordnete, die mit der Gewalt im Lande in Verbindung gebracht wurden, keine Visa mehr erhalten würden. Einen Tag später erzog Großbritannien öffentlich ähnliche Schritte.

Die internationalen Reaktionen und Ankündigungen spezifischer Konsequenzen wurden durch persönliche Besuche mehrerer wichtiger Akteure in Kenia untermauert. Noch vor dem damaligen AU-Vorsitzenden John Kufuor traf bereits am 4. Januar 2008 die stellvertretene amerikanische Außenministerin Jendayi Frazer in Nairobi ein. Während Kufuors Aufenthalt besuchten zudem vier ehemalige afrikanische Präsidenten (Benjamin Mkapa, Joaquim Chissano, Kenneth Kaunda und Ketumile Masire) Kenia. Am 1. Februar 2008 folgte ein Besuch von UN-Generalsekretär Ban Ki Moon und am 18. Februar von US-Außenministerin Condoleezza Rice. Während der kritischen Phase nach dem Zusammenbruch der Gespräche zwischen den Delegationen, besuchte der neue AU-Vorsitzende, Jakaya Kikwete, das Land und verlängerte seinen Aufenthalt bis zur Verkündung einer Einigung zwischen Mwai Kibaki und Raila Odinga.

Hinzu kam, dass bereits ab einem frühen Zeitpunkt die USA signalisierten, dass ein völliges Abgleiten Kenias nicht akzeptiert werden würde. So äußerte etwa Jendayi Frazer bereits am 30. Januar 2008 *„We'll find an international mechanism if they can't find it internally.“* (zitiert in *„The Daily Nation“*, 31.1.2008) Später legte das US-Parlament nach, *„If the warring parties are not ready to compromise to stop the country from sliding into tribal anarchy, then the international community should move in to help.“* (Verlautbarung des US Congress Sub Committee on Africa, zitiert in *„The Standard“*, 8.2.08) Am 26. Februar 2008 ließ das US-Außenministerium verlauten, *„(We) are exploring a wide range of options (on Kenya).“* Damit

stand das Gespenst einer nicht näher konkretisierten massiveren Intervention von außen stets im Hintergrund.

Im Kontext afrikanischer Reaktionen auf die Lage in Kenia war besonders relevant, dass im Zuge des Gipfeltreffens der Afrikanischen Union Ende Januar 2008 die Krise in Kenia gegen den Willen der kenianischen Delegation auf die Tagesordnung gebracht wurde. Zudem wurde das Land nicht wieder in den afrikanischen „Peace and Security Council“ gewählt. Ein vergleichsweise deutliches Signal von Kenias afrikanischen Partnern.

### **Hintergrund: Tragische Entwicklungen in anderen Teilen Afrikas**

Ein motivierender Faktor internationaler Reaktionen, besonders auf Seiten der USA, Europas und der Vereinten Nationen, waren vermutlich Erinnerungen an den Völkermord in Ruanda im Jahre 1994, den Krieg in Darfur und das Abgleiten Simbabwe in Not und Chaos. Diese Ereignisse, die auch das von den Medien geprägte Afrika-Bild dominierten, unterstrichen die Dringlichkeit, einen weiteren schlimmen afrikanischen Krisenfall unbedingt zu verhindern. Vor allem legte dieser Hintergrund schnelles und entschiedenes Handeln durch die Afrikanische Union nahe, so dass diese zu einer Intervention gedrängt wurde und der unter ihrer Ägide unternommene Vermittlungsversuch von Kofi Annan breite Unterstützung erfuhr.

### **Kofi Annan und das „Panel of African Eminent Personalities“**

Den größten Anteil an der Bewältigung der „Post Election Crisis“ in Kenia hatten Kofi Annan und sein „Panel of African Eminent Personalities“. Die Person Annan verband mehrere wichtige Eigenschaften. Als ehemaliger UN-Generalsekretär verfügte er über weitreichende Erfahrungen mit Vermittlungsprozessen und ein hohes Ansehen. Außerdem war es von großem Vorteil, dass mit Annan ein Afrikaner die Leitung der Vermittlung übernommen hatte. So waren weniger kulturelle Barrieren zu den kenianischen Akteuren zu überwinden und der latente Vorwurf der Einmischung nicht-legitimierter äußerer Mächte tauchte gar nicht erst auf.

Entscheidend war aber wohl Annans Ansatz. Annan machte von vorn herein deutlich, dass er zwar keinen Lösungsvorschlag anzubieten habe, aber gedächte so lange im Land zu bleiben, bis ein Ausweg gefunden worden sei. Das Kibaki-Lager, welches vom *status quo* am meisten profitierte, konnte also nicht damit rechnen, dass der Vermittler nach einer gewissen Zeit

auch unverrichteter Dinge wieder abreisen würde. Ein echtes Engagement in den Verhandlungen war also unausweichlich. Zudem erinnerte Annan alle Beteiligten an ihre große Verantwortung: „*We can't afford to fail*“. Die Kombination von Beharrung und Anmahnung besonderer Verantwortung ist vermutlich auf Annans eigene Erfahrungen als UN-Untergeneralsekretär für Friedenssicherungseinsätze während des Völkermords in Ruanda zurückzuführen. Er hatte nicht die Absicht, sich ein zweites Mal zu spät und nicht ausreichend entschiedenes Handeln vorwerfen zu lassen.

Annan gelang in der kritischsten Phase der Verhandlungen zudem ein wichtiger Schachzug. Als die Gespräche zwischen den Vertretern beider Seiten aufgrund von Misstrauen und persönlichen Anfeindungen am 25. Februar 2008 im Prinzip gescheitert waren, nahm er die Führung beider Lager direkt in die Pflicht. Offen und bestimmt verlangte er von Mwai Kibaki und Raila Odinga eine bilaterale Einigung zur Teilung der Macht auf der Basis des bis dahin Erarbeiteten. Auf diese Weise exponiert und vor dem Hintergrund der oben dargestellten Kulisse internationaler Stimmen war für beide Kontrahenten ein Scheitern der Verhandlungen mit einem zu großen Risiko verbunden. Entsprechend folgte ihre Einigung drei Tage später.

Es soll hier aber auch an die besondere Zusammensetzung des „Panel of African Eminent Persons“ erinnert werden. Neben Annan saßen durch Garcia Machel indirekt auch Einfluss und Würde Nelson Mandelas mit am Verhandlungstisch. Und mit dem Tansanier Benjamin Mkapa war das ostafrikanische Land vertreten, welches über die solideste demokratische und friedliebende Reputation in Ostafrika verfügt. Dieser regionale und afrikaweite Kontext verlieh dem Vermittlungsversuch zusätzliches Gewicht.

### **Das Aufzeigen einer geeigneten inhaltlichen Lösung – das Modell der Großen Koalition**

Der von Kofi Annan geleitete Annäherungsprozess hätte nicht zum Erfolg geführt, wenn eine geeignete inhaltliche Lösung nicht hätte erarbeitet bzw. vermittelt werden können. Aufgrund der unvereinbaren Positionen der beiden kenianischen Lager und des hohen Einsatzes auf jeder Seite, war dies ein sehr schwieriges Unterfangen, welches wiederum, aufgrund der Lähmung wichtiger kenianischer Akteure, vor allem von außen initiiert werden musste.

Am Anfang stand dabei der direkte und vertrauensvolle Zugang einiger externer Akteure zu

beiden Lagern. Zuvor, während des polarisierenden Wahlkampfes, hatte auch eine Reihe von Repräsentanten ausländischer Regierungen Sympathien für eine Seite, besonders die der Opposition, in Kenia durchblicken lassen. Nach Ausbruch der Krise erschwerte dies zunächst die zügige Aufnahme einer substanziellen Diskussion mit dem Kibaki-Lager, zumal der kenianische Präsident und seine Regierung zu Recht darauf bestanden, formal korrekt im Amt zu sein. Es war jedoch vor allem den Botschaftern der USA und der Bundesrepublik Deutschland gelungen, einen inhaltlichen Austausch mit beiden Lagern aufrecht zu erhalten und im Verlauf der Krise zu vertiefen.

Neben diesem Zugang zu beiden Konfliktparteien ist die schnelle Erlangung einer Übereinstimmung zwischen den externen Akteuren hinsichtlich einer für Kenia zu favorisierenden Lösung zu nennen. Dazu gehörte vor allem die Einsicht, dass weder eine Anerkennung der *de facto* bestehenden Kibaki-Regierung noch eine erneute Auszählung der Stimmen oder eine Wiederholung der Präsidentschaftswahlen eine akzeptable bzw. realistische Option darstellten. Folglich musste ein funktionierendes Konstrukt zur Teilung der Macht und zur Bildung einer gemeinsamen Regierung gefunden und in den Verhandlungen verankert werden. In diesem Kontext bot sich die deutsche Erfahrung mit der Bildung und dem Management einer Regierung einer Großen Koalition besonders an.

Auf der Basis der guten Beziehungen zwischen Kenia und Deutschland, der Flankierung durch die USA und schließlich des expliziten Ersuchens von Kofi Annan wurde die „deutsche Option“ den kenianischen Akteuren intensiv vermittelt. Dies geschah vor allem während einer Klausur der kenianischen Verhandlungsdelegationen durch den kurzfristig angereisten Staatsminister im Auswärtigen Amt, Gernot Erler. Diese Schiene der externen Einspeisung eines der Situation angepassten Lösungsvorschlags muss als wichtige Ergänzung der Vermittlerrolle von Kofi Annan und seinem Team betrachtet werden.

### **Positives Image Kenias und der CNN-Effekt**

Vermutlich wären die Reaktionen von Kenias internationalen Partnern weniger intensiv ausgefallen, wenn das Land vor Ausbruch der Krise international nicht einen so guten Ruf genossen hätte. Kenia galt als relativ stabile Demokratie, besonders seit dem Wahlsieg der Opposition im Jahre 2002, und als regionale Friedensmacht. Das Land hatte signifikant zum Zustandekommen des „Comprehensive Peace Agreement“

(CPA) für den Süd-Sudan und zur Bildung des „Transitional Federal Government“ (TFG) für Somalia beigetragen. *„Kenya had been a country of peace that had urged others to talk peace. If Kenya burns, what will be left? It is Africa's image which is at stake in the Kenya affair.“* (Alpha Oumar Konaré, Vorsitzender der AU-Kommission, zitiert in „The Standard“, 1.2.08) Außerdem besuchten vor der Krise mehr als eine Million Touristen im Jahr das ostafrikanische Land. Die meisten dieser Besucher kamen aus Europa und den USA, wo sie zur Verbreitung des Bildes eines schönen und friedlichen Kenias beitrugen. Diese Vorstellungen kontrastierten dann massiv mit den von den internationalen Medien verbreiteten Bildern von Straßenschlachten, flüchtenden Menschen und brennenden Häusern.

Am Rande sei hier angemerkt, dass die Vorstellungen von einer langjährigen stabilen Demokratie Kenias weitgehend einer substanziellen Grundlage entbehrten. Erst im Jahre 1991 war das Mehrparteiensystem wieder zugelassen worden. Auch die allgemeinen Wahlen der Jahre 1992 und 1997 waren von Ausbrüchen ethnisch ausgerichteter Gewalt begleitet worden. Der Amtsantritt der ersten Kibaki-Regierung Anfang 2003 bildete zwar eine entscheidende Zäsur, weil das unterlegene politische Lager das Feld im Endeffekt friedlich räumte, stellte aber hinsichtlich Personalauswahl und Praktiken keinesfalls einen deutlichen Bruch mit den langen Jahren der Missbrauchsherrschaft von Daniel Arap Moi dar (s. o.). Kenia kann sich glücklich schätzen, dass es in den Augen der Weltöffentlichkeit nicht bereits als hoffnungsloser Fall galt, sondern einen ernsthaften Rettungsversuch wert schien.

### **Kenianische und internationale Medien**

Nicht zuletzt sei erwähnt, dass ohne eine entsprechende intensive Begleitung in den Medien der Druck internationaler Akteure nicht so wirksam gewesen wäre. Durch eine prominente und detaillierte Medienberichterstattung in Kenia wurde gewährleistet, dass keineswegs nur die kenianischen Regierung und die Opposition von der Haltung externer Partner erfuhren. Die in Kenia politisch Verantwortlichen mussten hinnehmen, dass ihr Verhalten – ihre Handlungen und Unterlassungen – von der kenianischen Öffentlichkeit stets vor dem Hintergrund tendenziell unparteiischer und wohlmeinender Stellungnahmen und Interventionen von außen bewertet werden konnte. Dabei wurde der bei vielen kenianischen Politikern vorhandene Mangel an Bereitschaft, tatsächlich gesamtge-

sellschaftlich verantwortungsvoll zu handeln, besonders deutlich. Ausmaß und Dauer dieses durch die Medien erzeugten Drucks mag politische Akteure in Kenia kompromissbereiter gestimmt haben. Umgekehrt gewährleistete die Berichterstattung in den westlichen Medien einen hohen Aktivierungsgrad von Regierungen und Parlamenten in Kenias Partnerstaaten, der ebenfalls durch die breite Information der Öffentlichkeit mit befördert wurde (vgl. oben „CNN-Effekt“).

#### **4. Bewertung der Interventionen externer Akteure**

##### **Erfolg, aber keine Patentlösung**

Die Interventionen externer Akteure haben in Kenia zu einer politischen Einigung geführt und damit entscheidend zum Ende der Gewalt beigetragen. Dabei waren vor allem eine spontane, breite und laute Front internationaler Stimmen, der Zugang einiger wichtiger externer Akteure zu beiden Lagern – der besonders zur Verankerung einer geeigneten inhaltlichen Lösung genutzt wurde – sowie der Einsatz eines herausragenden Vermittlers ausschlaggebend. Diese Hauptfaktoren wurden im Hintergrund durch weitere Einflussgrößen unterstützt, die für den Erfolg mit verantwortlich waren.

In ihrer Gesamtheit bildeten diese Faktoren ein relativ komplexes System, welches nur zum Teil einer direkten und koordinierten Steuerung unterlag. Es ist kaum möglich, sicher festzustellen, ob sich ein Erfolg auch bei Abwesenheit von einem oder mehreren dieser Faktoren eingestellt hätte. Die vorläufige Lösung der Krise in Kenia wies viele Besonderheiten auf. Die Erfahrungen geben Hinweise auf besonders wichtige Ingredienzen eines Interventionsansatzes, sollten aber nicht zu der Annahme führen, dass die Übertragung einzelner prominenter Lösungsaspekte auf andere Länder automatisch zum Erfolg führen wird. Der kürzlich unternommene und bisher nicht erfolgreiche Versuch, in Simbabwe eine Koalitionsregierung zu installieren, mag diese Schlussfolgerung belegen. Umgekehrt ist anzumerken, dass Erfahrungen aus anderen Zusammenhängen, wie etwa die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure an der Suche und Implementierung einer Konfliktlösung in Kenia (aus den genannten Gründen) nicht zum Einsatz kamen. Auch der Fall Kenia zeigt also: Es gibt kein Patentrezept zur Lösung von Konflikten.

##### **Lösung des Problems nur an der Oberfläche**

Für Kenia stellt sich die Frage nach der Qualität und der Nachhaltigkeit der gefundenen Lösung. In diesem Zusammenhang ist zunächst anzumerken, dass entgegen den Proklamationen die politische Macht in Kenia nicht jeweils zur Hälfte zwischen beiden Lagern geteilt wurde. Das Kibaki-Lager hat davon profitiert, dass es früh Fakten geschaffen hatte, besonders indem der Präsident im Amt geblieben war und fast alle Schlüsselministerien mit eigenen Leuten besetzt hatte. Für das ODM-Lager („Orange Democratic Movement“) blieben so eher zweitrangige Posten, zumal die Zahl der zu verteilenden Ministerien im Zuge der Verhandlungen durch eine künstliche Aufspaltung bereits existierender Arbeitseinheiten stark aufgebläht worden war. Das einzelne Amt erfuhr dadurch eine Abwertung. Die Opposition war in der kritischen Phase der Beratungen von wichtigen externen Akteuren dazu gedrängt worden, Kibakis Präsidentschaft und sein Rumpfkabinett anzuerkennen und sich an dieser Regierung zu beteiligen, statt auf einer Neubildung zu beharren. Zwar wurde der neue Posten des Premierministers, den der Oppositionsführer Raila Odinga einnahm, in der Verfassung des Landes verankert. Doch sind die Befugnisse dieses Amtes sehr vage gehalten. Eine explizite Übertragung von Teilen der Macht des Präsidenten fand nicht statt. Vor diesem Hintergrund hält sich im ODM-Lager die Ansicht, im Prozess der Auflösung der Krise übervorteilt worden zu sein.

Außerdem ist hervorzuheben, dass die Einigung zwischen beiden politischen Lagern in Kenia vier Themenfelder umfasste. Dazu gehörten ein Ende der Gewalt, die Bearbeitung der humanitären Krise, die Aushandlung einer politischen Lösung zur Machtverteilung und das Aufgreifen der Probleme, die dem Gewaltausbruch zugrunde lagen. Zum letzten Punkt wurden Armut und Arbeitslosigkeit, regionale Disparitäten und eine ungerechte Landverteilung sowie die Problemfelder „national cohesion and unity“ genannt. Ebenso hatte sich die neue Regierung verpflichtet, innerhalb eines Jahres nach Verabschiedung der entsprechenden Durchführungsgesetze dem Wahlvolk einen neuen Verfassungsentwurf zur Abstimmung vorzulegen.

Zwar wurde die Opposition an der Regierung beteiligt und die Gewalt ist zum Erliegen gekommen, doch befinden sich nach wie vor Zehntausende von Menschen in Kenia in Flüchtlingslagern und ein entschiedenes Angehen der Ursachen für die gesellschaftliche Spaltung im Land ist noch nicht zu beobachten. Stattdessen



ist innerhalb der politischen Elite der Konkurrenzkampf um die Kibaki-Nachfolge, welcher bei den nächsten Wahlen im Jahre 2012 entschieden werden wird, bereits entbrannt. Hinsichtlich der Verfassungsreform ist zu befürchten, dass aufgrund der gegebenen Zusage die Koalitionsregierung zwar einen Entwurf vorlegen wird, dass dieser aber trotz der jüngsten Erfahrungen mit den Nachteilen einer „imperial Presidency“ die Konzentration von Macht im politischen System Kenias nicht wirklich ändern wird. Kandidaten aus allen Lagern machen sich bereits Hoffnungen, in nicht allzu ferner Zukunft selbst in den Genuss dieser Machtfülle zu kommen.

Es gibt deutliche Hinweise darauf, dass zahlreiche westliche Partner Kenias nunmehr ihre Entwicklungszusammenarbeit explizit in Relation zur Bearbeitung der unterschweligen Krisenursachen durch die kenianische Regierung gestalten. Ob diese Neuausrichtung – angesichts der nur marginal feststellbaren Eigeninitiative der kenianischen Entscheidungsträger und der täglichen Versuchung für beide Seiten, den Weg des geringsten Widerstands zu gehen und zum bequemeren „business as usual“ zurückzukehren – ausreichen wird, um eine Wiederholung der Krise bei den nächsten Wahlen zu verhindern, ist fraglich.

### **Schwächung wichtiger Institutionen**

Im Zuge der „Post Election Crisis“ hat das Verhalten der externen Akteure zudem dazu beigetragen, dass zentrale Institutionen in Kenia geschwächt wurden. Zu diesen Institutionen gehören die Wahlkommission und die Judikative. Der Vorsitzende der ECK hatte nach Ausbruch der Gewalt im Land erklärt, dass er nicht wisse, wer die Präsidentschaftswahlen gewonnen hätte. Er hätte das zweifelhafte Ergebnis auf der Basis mangelhafter Dokumente und unter großem Druck verkündet. Auch das Urteil der IREC, welche die Aufgabe hatte, die Organisation der Wahlen und das Wahlsystem zu analysieren und Reformvorschläge zu machen, war hinsichtlich der ECK vernichtend (s. o.). Vor dem Hintergrund der andauernden Gewalt hatte die internationale Gemeinschaft die kenianische Opposition allerdings trotzdem zu einer Anerkennung der Wahl Kibakis gedrängt. Dadurch wurde Aufmerksamkeit vom Versagen der ECK abgelenkt und das Argument für einen radikalen Neuaufbau dieser Institution, wie er von der IREC empfohlen wird, findet weniger Gehör. Inzwischen ist zwischen den politischen Lagern in Kenia auch schon Streit über die Interpretation der Empfehlungen des IREC-Berichts ausgebrochen (s. u.). Dies sind keine guten Wei-

chenstellungen für die Organisation sauberer Wahlen in der Zukunft.

Aber auch die Judikative ist stark in Misskredit geraten. Zum einen hatte der vom Präsidenten ernannte oberste Richter des Landes Kibaki unmittelbar nach der kontroversen Verkündung des Wahlergebnisses wieder in sein Amt eingeschworen. Zum anderen hatten Odinga und sein ODM-Lager sich geweigert, ihre Anfechtungen des Wahlergebnisses vor Gericht zu bringen, so wie es die kenianischen Gesetze vorsehen. Die internationale Gemeinschaft hatte dieses Misstrauen der Opposition in die kenianische Rechtsprechung geteilt und auch die Regierung zu politischen Verhandlungen und zur Teilung der Macht gedrängt. Derzeit sind keine entscheidenden Initiativen zur Wiederherstellung des guten Rufs der kenianischen Gerichte bekannt. Das sind keine guten Voraussetzungen für die Entwicklung eines starken Rechtsstaats und die Möglichkeit, zur Regulierung künftiger Konflikte auch auf die kenianischen Gerichte zurückgreifen zu können.

Auch hinsichtlich der politischen Führung Kenias wurde die Gerechtigkeit, zumindest vorläufig, dem Frieden geopfert. Im Land ist weitgehend bekannt, welche Politiker während des Wahlkampfes und der Unruhen zu einer Verschärfung der ethnischen Polarisierung in Politik und Gesellschaft beigetragen und z. T. auch direkt zu illegalen Akten aufgerufen haben. Viele dieser Akteure sitzen nun am Kabinetttisch oder im Parlament und kommen in den Genuss der sehr hohen Gehälter, die Minister und Abgeordnete in Kenia erhalten.

Nicht zuletzt wurden die Verhandlungen, die zur Beilegung der Krise in Kenia geführt haben, durch internationale Akteure finanziert. Dieser Hintergrund legt Fragen nach dem Ausmaß des tatsächlichen „Ownership“ an Prozess und Ergebnis durch die kenianischen Konfliktparteien nahe. Wenn die Regierung eines Landes nicht spontan bereit ist, in signifikantem Umfang eigene Ressourcen einzusetzen, um Mord und Totschlag innerhalb der heimischen Gesellschaft auch auf der politischen Ebene ernsthaft aufzugreifen und abzustellen, lässt dies Zweifel zu an dem Ausmaß des Interesses der Regierenden am Wohlergehen der eigenen Bevölkerung, sobald die Wahlen vorbei sind.

## **5. Ausblick**

Der gegenwärtige innere Frieden und damit auch das wieder einsetzende wirtschaftliche Wachstum in Kenia stehen auf einer äußerst unsicheren Grundlage. Die politische Lösung, die zu einem Ende der Gewaltakte geführt hat, ist stark ergänzungsbedürftig. Vor allem im Lichte der begangenen Taten bedarf es des ehrlichen Einsatzes der Regierung, die fast uneingeschränkte Macht der großen Koalition für dringend notwendige politische, soziale und institutionelle Reformen einzusetzen.

Nur vor einem solchen Hintergrund wäre auch von der Übernahme großer Verantwortung für die kenianische Gesellschaft und damit von einer akzeptablen Umsetzung des politischen Mandats durch die neue Regierung zu sprechen. Von einem solchen Ansatz ist bisher aber wenig zu spüren. So wird z. B. der umfassende und detaillierte Bericht der IREC unter kenianischen Politikern im Wesentlichen entlang der PNU-ODM-Linien kontrovers diskutiert, statt seine Empfehlungen einer zügigen Umsetzung zuzuführen. Die kommenden Wahlen im Jahr 2012 und die Kibaki-Nachfolge dominieren bereits jetzt viel eher die laufende Debatte als z. B. die Spaltung der Gesellschaft oder die Reform von Verfassung und Wahlsystem.

Es ist sehr fraglich, ob der Einfluss externer Akteure ausreichen wird, um langfristig und weitreichend als Korrektiv für die kenianische Politik zu fungieren. Schon der naheliegende Vorstoß einiger ausländischer Botschafter, auf der Grundlage der eindeutigen Empfehlungen des IREC-Berichts die Ablösung der Mitglieder der kenianischen Wahlkommission zu fordern, wurde vom kenianischen Außenminister mit Hinweis auf neokoloniale Einflussnahme zurückgewiesen. Angesichts einer kollektiven gezielten Amnesie unter Kenias Spitzenpolitikern ist das Risiko eines Abgleitens des Landes in eine weitere schwere Krise in der Zukunft eher hoch.

Für diese Situation ist auch bezeichnend, dass die wichtigsten Kritikpunkte des IREC-Berichts von den politischen Akteuren in Kenia bisher noch überhaupt nicht aufgegriffen wurde. „*Indeed, vote-buying and ballot-stuffing appear to be such extensive and universally condoned practices in Kenyan elections that the question can rightly be asked whether genuinely free and fair elections are at all possible.*“ (Abschlussbericht der „Independent Review Commission“, S. 9) Und weiter:

*„Though the ECK is primarily responsible for the flaws in the 2007 general elections, Kenyan society has long condoned, if not actively connived at, perversion of the electoral process. The culture of electoral lawlessness has developed over many years and cannot be reversed without a concerted, non-partisan commitment to electoral integrity on the part of political leaders, which commitment will need to be sustained and monitored over time.“* (ebenda, S. 10)

Die Kultur des Wahlbetrugs ist tief in der kenianischen Gesellschaft verwurzelt. Es fehlt an der grundsätzlichen Akzeptanz, dass faire Wahlen die Macht im Staate regeln und dass diese Macht zum Wohle der gesamten Gesellschaft auszuüben ist. Eine Korrektur dieser Situation scheint aber nur möglich, sofern ein solcher Prozess von just denen angeführt wird, die weitgehend für den *status quo* verantwortlich sind und die von diesem am meisten profitieren.

Es kommt erschwerend hinzu, dass die Intervention externer Akteure während der „Post Election Crisis“ dazu geführt hat, dass Wahlausgang und Regierungsbildung in keinem direkten Zusammenhang mehr stehen und im kenianischen Parlament keine ernsthafte Opposition mehr stattfindet. Ein Ausweg aus diesem zweifachen Dilemma wird nur schwer zu finden sein. Die internationale Gemeinschaft hat ein Abgleiten Kenias in gesellschaftliche Desintegration – und u. U. sogar Völkermord – vorerst verhindert. Gleichzeitig wurden z. T. gefährliche Präzedenzfälle geschaffen. Zur Erreichung eines nachhaltigen inneren Friedens im Land ist es noch ein weiter Weg.

*“Unless the state and Kenyans take remedial measures, the probability of genocide happening in Kenya at some future point in time is real.”* (Kenya National Commission on Human Rights, Report on the Post-Election Violence, S. 10)

---

Der Autor Fritz Kopsieker ist seit 2004 Leiter des Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Nairobi.

**Ansprechpartner:**

Florian Dähne  
Friedrich-Ebert-Stiftung  
Referat Afrika  
Godesberger Allee 149  
53170 Bonn

Tel. (0228) 883-7437  
Fax: (0228) 883-9217  
florian.daehne@fes.de

